

**Leyenda**

**Departamentos**

- Caldas
- Quindío
- Risaralda
- Tolima

**Áreas Protegidas**

- Áreas de Reserva
- Distritos Regionales de Manejo Integrado
- Distritos de Conservación de Suelos
- Parque Nacional Natural
- Parques Naturales Regionales
- Reserva Natural de la Sociedad Civil
- Reservas Forestales Protectoras Nacionales

# Región administrativa y de planificación del Eje Cafetero.

Aciertos y desaciertos<sup>[1]</sup>

Administrative and planning region Coffee Region.

Rights and wrongs

Região administrativa e de planejamento do Eje Cafetero.

Acertos e erros

Région administrative et de planification de l'Eje Cafetero.

Coups et ratés

Fuente: Manuela Orozco Herrera.

**Autores**

**Clarivel Rodríguez Bonilla**

Escuela Superior de Administración Pública

clarivelrodriguez@esap.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-0882-2055>

**Lida Patricia Rivillas Valencia**

Escuela Superior de Administración Pública

lida.rivillas@esap.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-7268-8217>

**Carlos Felipe Mesa Giraldo**

Escuela Superior de Administración Pública

carlos.mesa@esap.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-3052-8522?lang=e>

Recibido: 13/11/2022  
Aprobado: 26/05/2023

**Cómo citar este artículo:**

Rivillas Valencia, L. P., Mesa Giraldo, C. F., Rodríguez Bonilla, C. (2022). Región administrativa y de planificación del Eje Cafetero. Aciertos y desaciertos. *Bitácora Urbana Territorial*, 33 (II): 211-224.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n2.105807>

[1] El artículo es producto de la ejecución del proyecto de investigación “Una visión de la asociatividad territorial y sus efectos en las capacidades institucionales del municipio. Esquemas: Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero, Área Metropolitana Centro Occidente y Asociación de Municipios del centro sur de Caldas”.

## Resumen

---

En Colombia, está dispuesta constitucionalmente la posibilidad de contar con un cuarto nivel de gobierno establecido en las regiones. Esta escala territorial se representa en el esquema asociativo Regiones Administrativas y de Planificación-RAP, que serán las futuras Regiones Entidad Territorial. La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo y alcance descriptivo. Se consideró la figura RAP del Eje Cafetero - RAP-EC a partir de una dimensión funcional, contrastando competencias y funciones otorgadas por el ordenamiento jurídico para identificar los efectos inmediatos de su gestión. El estudio incluyó revisión documental y entrevistas. La RAP-EC tiene un corto período de funcionamiento, y se puede interpretar que este esquema no muestra logros significativos. La figura asociativa necesita ser repensada, demanda la asignación de competencias diferenciales y específicas que materialicen su papel como entidad planificadora supradepartamental.

**Palabras clave:** asociación, desarrollo regional, administración pública, gobierno

## Autores

---

### Lida Patricia Rivillas Valencia

Administradora Pública, Especialista en Gestión de la Investigación y Magíster en Administración del Desarrollo; formuladora y coordinadora de proyectos interinstitucionales académicos, investigativos y CTI, capacitadora y docente investigadora de la ESAP.

### Clarivel Rodríguez Bonilla

Administradora Pública, Asistente de Investigación en Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y contratista en entidades territoriales.

### Carlos Felipe Mesa Giraldo

Licenciado en Filosofía, Especialista en Economía y Magíster en Management Project; consultor en proyectos de desarrollo y docente catedrático en Universidad Tecnológica de Pereira y ESAP.

## Abstract

---

In Colombia, the possibility of having a fourth level of government established in the regions is constitutionally provided. This territorial scale is represented in the Administrative and Planning Regions-RAP associative scheme, which will be the future Territorial Entity Regions. The research was developed with a qualitative approach and descriptive scope. The RAP figure of the Coffee Region - RAP-EC was considered from a functional dimension, contrasting competencies and functions granted by the legal system to identify the immediate effects of its management. The study included documentary review and interviews. The RAP-EC has a short period of operation, and it can be interpreted that this scheme does not show significant achievements. The associative figure needs to be rethought, it demands the assignment of differential and specific competences that materialize its role as a supradepartmental planning entity.

**Keywords:** association, regional development, public administration, government.

## Resumé

---

En Colombie, la possibilité d'établir un quatrième niveau de gouvernement dans les régions est prévue par la Constitution. Cette échelle territoriale est représentée dans le schéma associatif Régions Administratives et d'Aménagement-RAP, qui seront les futures Régions d'Entités Territoriales. La recherche a été développée avec une approche qualitative et une portée descriptive. La figure RAP de la Région du Café - RAP-EC a été considérée dans une dimension fonctionnelle, contrastant les pouvoirs et les fonctions accordés par le système juridique pour identifier les effets immédiats de sa gestion. L'étude comprenait un examen documentaire et des entrevues. Le RAP-EC a une courte période de fonctionnement, et on peut interpréter que ce schéma ne montre pas de réalisations significatives. La figure associative est à repenser, elle exige l'attribution de compétences différentielles et spécifiques qui matérialisent son rôle d'entité de planification supraministérielle.

## Resumo

---

Na Colômbia, a possibilidade de estabelecer um quarto nível de governo nas regiões está prevista constitucionalmente. Esta escala territorial está representada no esquema associativo Regiões Administrativas e de Planejamento-RAP, que serão as futuras Regiões das Entidades Territoriais. A pesquisa foi desenvolvida com abordagem qualitativa e escopo descritivo. A figura do RAP da Região Cafeeira - RAP-CE foi considerada a partir de uma dimensão funcional, contrastando poderes e funções conferidos pelo ordenamento jurídico para identificar os efeitos imediatos de sua gestão. O estudo incluiu revisão documental e entrevistas. O RAP-CE tem um curto período de funcionamento, podendo-se interpretar que este esquema não apresenta conquistas significativas. A figura associativa precisa ser repensada, exige a atribuição de competências diferenciadas e específicas que materializam seu papel como entidade supradepartamental de planejamento.

**Palavras-chave:** associação, desenvolvimento regional, administração pública, governo

**Región administrativa y de planificación del Eje Cafetero.**

Aciertos y desaciertos

**Mots-clés :** association, développement régional, administration publique, gouvernement

## Presentación

---

El Estado colombiano adoptó el principio de asociatividad como instrumento para profundizar la descentralización territorial que prometió la Constitución de 1991. El principio asociativo, promovido mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial dio origen a figuras que buscan apoyar a los gobiernos en la tarea de promover el desarrollo.

Los esquemas asociativos territoriales ya cuentan con un período de operación y se requieren ejercicios que permitan valorar sus aportes reales a partir de una gestión efectiva. Esta intención ha tenido múltiples barreras porque la información ha estado dispersa y no se ha contado con un actor cuya función sea de acompañamiento o de control.

Esta investigación se soporta en el análisis de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico colombiano a la RAP y en las funciones estipuladas tanto en la ley como en los estatutos de la entidad. Comprende un análisis de contraste entre la normatividad y la gestión territorial que ha adelantado la RAP-EC con el fin de identificar y describir su contribución al fortalecimiento de las capacidades de los departamentos y el desarrollo regional.

Indagar sobre la capacidad de la RAP - EC implica, a su vez, hacer un recorrido histórico porque el más reciente integrante —el Tolima— y los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío constituyeron un mismo departamento en el pasado (El Gran Caldas); semejante condición no sólo hace interesante a la entidad, también condiciona el análisis mismo de la figura asociativa.

Después de cuatro años de funcionamiento de la entidad cabe preguntarse si existen evidencias significativas de la capacidad de la RAP-EC en su propósito de cumplir las tareas de planificación y desarrollo territorial. Alrededor de ello se genera la hipótesis de que es deficiente la efectividad de estas figuras asociativas como planificadoras del desarrollo regional.

El presente texto está organizado en cuatro secciones, en una primera parte se hace una conceptualización sobre regionalización y planificación regional, seguidamente se realiza una contextualización de la RAP-EC. La tercera sección comprende la discusión alrededor de la estructura funcional de la RAP-EC frente a las competencias, funciones y capacidades; finalmente, se presentan las conclusiones.

## Metodología

---

La investigación consideró un enfoque cualitativo de tipo descriptivo que analizó diferentes aspectos de la gestión desarrollada por la RAP-EC. El estudio se realizó en varias etapas, la primera consistió en una revisión documental sobre la delimitación jurídica y teórica que enmarca la operación de las RAP y que permitió precisar la existencia o ausencia de competencias, funciones y capacidades asignadas. En una segunda fase,

*Esta investigación se soporta en el análisis de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico colombiano a la RAP y en las funciones estipuladas tanto en la ley como en los estatutos de la entidad.*

se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en el esquema, se revisaron informes de la entidad, instrumentos de planeación de los departamentos y, con base en ello, se identificaron líneas estratégicas, metas, subprogramas, programas y proyectos con enfoque regional que estuvieran vinculados a la RAP-EC. Los planes de desarrollo departamentales analizados corresponden al periodo administrativo 2020-2023, período que coincide con el inicio de la RAP-EC que existe desde el año 2018<sup>[2]</sup>.

Los componentes señalados en los instrumentos de planeación fueron contrastados con la rendición de cuentas anual de los departamentos y acuerdos regionales expedidos. En el sistema electrónico para la contratación pública se revisaron los contratos ejecutados por la RAP y vinculados a la ejecución de proyectos, así como el informe suministrado por la entidad como respuesta a un cuestionario previamente enviado.

Además, en el marco del trabajo investigativo también se desarrolló un conversatorio con estudiantes de maestría de la Escuela Superior de Administración Pública<sup>[3]</sup> y hubo participación en sesión ordinaria de la Corporación Pública de la Asamblea del Quindío. En una tercera etapa, se contrastaron las articulaciones existentes en los planes de desarrollo de los departamentos y el Plan estratégico Regional (PER) de la RAP-EC y se incluyeron en una tabla con el ánimo de describir las relaciones existentes y su grado de complementariedad y correspondencia direccionados al fortalecimiento de las capacidades de los departamentos y el desarrollo regional del Eje cafetero.

## Conceptualización

---

### Regionalización

Espejo (2003) definió la regionalización en torno al territorio como un proceso de clasificación y la tipificó según se tratase de regiones naturales o culturales que se organizan a partir de una red urbana o comparten una actividad económica predominante. Posteriormente, la tipología región cultural empezó a adquirir

mayor fuerza y surgió la necesidad de repensar la noción de región como una construcción mental y emocional, ya no solo limitada al ámbito geográfico y económico (Rehren, Orellana, Arenas y Hidalgo, 2018).

La literatura referencia que el proceso de regionalización en Colombia se originó a partir de la idea de regiones naturales-culturales (Silva y Ospina-Tascón, 2021). Asimismo, se refiere el análisis de Orlando Fals Borda alrededor de dos tipos de regionalización, el primero basado en criterios físicos y biológicos, y otro sustentado en criterios político-administrativos.

Autores como López (2021) le dan al fenómeno descentralizador el nombre de regionalización, en este sentido, se encuentra como referente más cercano el modelo de regionalización para la descentralización administrativa que definió el Departamento Nacional de Planeación. La propuesta consideró que cada región debía ser equiparable en términos de población y área y ajustarse a la división político-administrativa del departamento (Chamorro, 1997).

La Ley 76 de 1985 materializó la creación de cinco regiones para efectos de planificación que fueron reconocidas como Consejos Regionales de Planificación Económica y Social; estos se encargaron de pensar el desarrollo integrado del territorio en términos socio-económicos y a una escala diferente de lo municipal y departamental. La noción más actual de regionalización que, probablemente, no alcanza a hacer una lectura integradora y completa de las diferentes visiones y que se asume en Colombia como un principio del ordenamiento territorial, se encuentra en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Precisamente, la Ley 1454 de 2011 desarrolló este principio a partir de la promoción de figuras asociativas territoriales (Bonet, 2022).

### Planificación regional

Existen concepciones diversas sobre la planificación, el término empleado en este caso se refiere a la planificación regional, que Boisier considera como un mecanismo que trata de ordenar el proceso de desarrollo de un territorio considerando problemas, potencialidades e intereses (1979). Uno de los retos que se reconoce en el ejercicio de la planificación es entenderla de manera multidimensional, es así como el desarrollo territorial es un proceso que tiene características multidimensionales e implica cambios en la forma de gobernar (Dallabrida, Büttendender y Covas, 2022).

[2] En este análisis se exceptuó el departamento del Tolima, ya que su adhesión a la RAP-EC fue en el año 2020.

[3] Los ponentes eran representantes de los esquemas asociativos del eje cafetero, incluida una delegada de la RAP- EC.

Departamento	Extensión (Km2)	No. de municipios	Población (Hab)	Producto interno bruto (miles de millones de pesos corrientes 2021)	Producto interno bruto nacional (miles de millones de pesos corrientes 2021)	Actividad económica representativa
<b>Tolima</b>	23.562	47	1.339.998	25.221	1.177.225	Agricultura-ganadería Comercio Industria Manufacturera
<b>Quindío</b>	1.845	12	543.532	9.733		Comercio Agricultura Actividades inmobiliarias
<b>Risaralda</b>	3.592	14	943.401	19.263		Comercio Industria Manufacturera Actividades inmobiliarias
<b>Caldas</b>	7.888	27	998.255	19.745		Comercio, Industria manufacturera. Agricultura.

**Tabla 1.** Datos territoriales de los departamentos que integran la RAP-EC  
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Departamento Nacional de Estadística.

Así, la RAP en el imaginario de la ciudadanía es considerada como el ente supradepartamental capaz de articular los agentes políticos, económicos y socio ambientales del territorio de su jurisdicción, con el fin de diseñar un modelo de desarrollo regional a largo plazo. Para esto, el ordenamiento jurídico colombiano a través del Decreto 900 de 2020 ha formalizado el plan estratégico regional (PER) como instrumento para la formulación y desarrollo de proyectos estratégicos de impacto regional.

## Caracterización de la Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero

### Contexto regional cafetero

La RAP-EC como entidad administrativa integra cuatro departamentos: Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas. De estos, los tres últimos constituyeron hasta 1966 un sólo departamento, conocido como el Gran

Caldas (Gaviria, 2020), y en la actualidad hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio cultural de la humanidad.

La declaratoria de la UNESCO<sup>[4]</sup> no incluyó al departamento del Tolima pues, a pesar de que muestre una tendencia creciente en áreas cultivadas de café, en contraste con la tendencia decreciente en Quindío, Risaralda y Caldas, y de que integre la iniciativa que hizo parte del expediente de la candidatura, “los representantes del Tolima desistieron de su participación y posterior inclusión” (Velandia y Forero, 2020, p. 80).

Además de su proximidad geográfica en la zona centro occidental del país, esta región teje su historia alrededor de “una condición necesaria, el café como marco cultural de una construcción social y espacial que deriva de una actividad agrícola” (Gaviria, 2020, p. 9). Esta región genera el 27.20 % de la producción cafetera en el país; Tolima participa con 107,030 hectáreas cultivadas y Quindío tiene el menor registro del cultivo (Federación Nacional de Cafeteros, 2021).

[4] La UNESCO incluyó el 25 de junio de 2011 el Paisaje Cultural Cafetero en la lista de patrimonio mundial.

## Contexto administrativo de la RAP-EC

La RAP-EC, es un esquema asociativo que nació a partir de una iniciativa de 2016 gestada bajo el acuerdo de Chinchiná. Se cristalizó mediante el reconocimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial en el año 2018, integrada por los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda. La RAP-EC fue creada mediante el Acuerdo Regional No. 001 del 6 de julio 2018, suscrito por los departamentos antes mencionados.

Este acto administrativo adoptó los estatutos internos como persona jurídica de derecho público de naturaleza asociativa del orden territorial regional, autonomía administrativa y patrimonio propios. Años más tarde, se facultó al gobernador del departamento del Tolima para adherirse a la RAP-EC.

En cuanto a órganos administrativos, se ha dispuesto normativamente que las RAP tendrán un máximo órgano de decisión. Adicionalmente, se estableció la figura de Gerente Regional y un Comité Asesor. La RAP-EC dispuso estatutariamente, de manera previa a la reglamentación de la figura, que el EAT contará con un Consejo Directivo.

En la actualidad hay ocho funcionarios de planta y 64 contratistas activos. La ejecución presupuestal para la vigencia 2020 corresponde a \$4,140'573,968, para el 2021 \$5,846'096,022.74 y la ejecución en el primer trimestre del 2022 a \$6,305'247,255.87. Su mayor fuente de financiación son las transferencias de otras unidades de gobierno correspondientes en este caso al aporte de las cuatro gobernaciones que configuran la entidad administrativa (ejecución presupuestal de ingresos y gastos año 2021).

## Estructura Funcional RAP-EC

---

### Competencias

Constitucionalmente, se estableció que los departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación; también se dejó la puerta abierta para que la ley estableciera atribuciones, órganos de administración y recursos para estas figuras. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1454 de 2011, no se resolvió el asunto de distribución de competencias para las diferentes entidades territoriales. Entre otras cosas, esta norma resalta que en la legislación colombiana las RAP son entidades administrativas.

Hasta este momento, la designación de competencias generadas por el ordenamiento jurídico solo se trata en la Ley 1962 de 2019, conocida como Ley de Regiones, al señalar que los departamentos delegan funciones y competencias a las RAP mediante el convenio de constitución. Por su parte, la misma ley dejó abierto que en los dieciocho meses siguientes a su promulgación, la Misión de Descentralización promovida por la misma norma, presentara al Congreso de la República iniciativas de carácter constitucional y legislativo para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Hoy, después de más de tres años, no se ha definido y queda a la expectativa de la nueva política de regionalización del período constitucional vigente.

Por otro lado, cuando se revisan los estatutos de constitución de la RAP-EC se encuentra en la cláusula quinta que el alcance de su gestión tiene como propósito la garantía de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. Este propósito es coherente con lo dispuesto en la ley 1454 de 2011 referente a distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y esquemas asociativos, que se hará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado a el nivel territorial pertinente (...), garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

Añadido a lo anterior, como parte del proceso de descentralización, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableció esquemas de distribución de competencias mediante el Programa nacional de delegación de competencias diferenciadas. Esta delegación debe estar mediada por la suscripción de convenio entre entidades del orden nacional y entidades territoriales o esquemas asociativos territoriales, previa acreditación de capacidades de acuerdo con criterios definidos por el titular de dicha competencia.

Actualmente, no se identifican pautas en el proceso de delegación de competencias, a excepción del catastro. El Decreto 1983 de 2019 señala que las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales pueden habilitarse como gestores catastrales y, además señala las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la prestación de dicho servicio.

### Funciones

La Ley 1962 de 2019 enuncia 16 funciones para las RAP, como promover acciones que contribuyan a

Plan de desarrollo (2020-2023)	Meta articulada a la RAP	Meta incorporada al PER de la RAP-EC articulada a la temática departamental	Reportes de avances de la RAP-EC	Avance de cumplimiento según rendición de cuentas de la Gobernación de Risaralda a diciembre de 2021
<p><b>Línea estratégica:</b> Infraestructura y desarrollo económico.</p> <p><b>Subprograma:</b> Vías transporte y conectividad.</p>	El Plan Maestro Logístico de la RAP-EC deberá propiciar los procesos de la cadena de abastecimiento y la conectividad para los 14 municipios .	<p><b>Eje estratégico de infraestructura:</b></p> <p>Elaborar y promover la implementación del Plan Logístico Regional .</p>	Se encuentra en la entidad el Proyecto "Apoyo a la planificación, desarrollo y promoción de procesos y proyectos, tanques de pensamiento en logística e infraestructura" por valor de \$300.000.000.	No se reportan avances al respecto en la rendición de cuentas 2020 y 2021 en la temática mencionada.
<p><b>Línea estratégica:</b> Risaralda Sostenible</p> <p><b>Subprograma:</b> Gobernanza Ambiental y Ordenamiento Territorial.</p>	<p><b>Meta:</b> Construcción Tren de Cercanías.</p>	<p><b>Hecho regional territorio sostenible:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar la propuesta para obtener la operación del corredor vial Armenia/Pereira/Manizales por parte de la RAP Eje Cafetero, a partir de 2027.</li> <li>-Apoyar la preservación de la declaratoria Unesco.</li> <li>-Impulsar el sistema ferroviario regional del Eje Cafetero y las conexiones al Pacífico y el Caribe.</li> </ul>	<p>-Encuentro regional, de articulación interinstitucional para la estructuración del proyecto Tren de Cercanías - fase de prefactibilidad (RAP-2022)</p> <p><b>Proyectos formulados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyo e impulso al sistema ferroviario regional (\$70.000.000).</li> <li>-Implementación de planes y propuestas para articular la operación del corredor vial Armenia-Pereira-Manizales. (\$123.737.371)</li> </ul>	No se encuentran avances al respecto en rendición de cuentas 2020 y 2021 en el departamento.
<p><b>Línea estratégica:</b> Risaralda Social.</p> <p><b>Subprograma:</b> Administración educativa eficiente con responsabilidad social liderazgo y compromiso ambiental local y regional.</p>	<p><b>Metas:</b> Incrementar en un 20% la implementación del Plan Regional de Educación del Eje Cafetero, durante el cuatrienio.</p>	-Articular e impulsar los proyectos contenidos en el Plan de Educación Regional 2019 -2031.	Se encuentra el proyecto "Apoyo para el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa" por \$60.000.000.	<p><b>Año 2019:</b></p> <p>Existe la ordenanza No 012 de septiembre de 2019 que adopta el Plan regional de educación del Eje cafetero, aprender a desaprender "2019-2031". Unificación del calendario escolar. Movilidad entre docentes dentro de la región.</p>

**Tabla 2.** Articulación de instrumentos de planificación a escala departamental y regional<sup>[5]</sup>

**Fuente:** Elaborado a partir de Plan de Desarrollo de Risaralda, Informes RAP-EC y rendición de cuentas departamental.

[5] Son contrastados el Plan de Desarrollo de Caldas y el Plan Estratégico Regional-PER.

Subprograma Plan de desarrollo (2020-2023)	Meta articulada a la gestión de la RAP dentro del Plan de desarrollo	Meta incorporada en el (PER) de la RAP	Reporte de avances de la RAP-EC	Cumplimiento según rendición de cuentas de la gobernación de Caldas a diciembre de 2021
<p><b>Línea estratégica:</b></p> <p>Gobierno para la gobernanza y transparencia.</p> <p><b>Subprograma:</b></p> <p>Direccionamiento estratégico de procesos de planificación territorial e integración regional.</p>	<p>Asistir Técnicamente una de las figuras asociativas de la región como RAP-EC y Área metropolitana Cetro-Sur</p> <p><b>Avanzar en proyectos estratégicos concretos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mi eje compra local cafetero.</li> <li>-El clúster de café especiales.</li> <li>-Apoyo a la mujer rural .</li> </ul>	<p>-Impulsar la marca "Hecho en la región del Eje Cafetero".</p>	<p>Se encuentra formulado un proyecto "Apoyo a encadenamientos productivos regionales y consolidación de la marca regional". Por \$1.650.000.</p>	<p><b>Año 2020:</b></p> <p>No se encuentran avances que hayan sido articulados con la RAP.</p> <p><b>Año 2021:</b></p> <p>Se encuentra que se está asistiendo técnicamente la conformación de otra entidad "RAP del Agua y la montaña".</p>

**Tabla 3.** Articulación de instrumentos de planificación a escala departamental y regional<sup>[6]</sup>

**Fuente:** Elaborado a partir de Plan de Desarrollo del departamento, Informes RAP-EC y rendición de cuentas departamental.

concretar el enfoque de desarrollo regional; fomentar la identidad cultural; propender por la articulación en la planeación entre los entes territoriales; diseñar planes, programas y proyectos de interés colectivo; prestar asistencia técnica que genere capacidades institucionales a las entidades; gestionar recursos de cofinanciación, y ejecutar proyectos de interés regional.

Entre las funciones asignadas, una de las atribuciones principales es la incorporación del enfoque regional en los diferentes instrumentos de planificación. Considerando esta condición de ente supra departamental de planificación y su tiempo de existencia, se hace una revisión de los planes de desarrollo departamentales 2020-2023 de Caldas, Quindío y Risaralda, así como de sus ciudades capitales, con el fin de contrastarlos con rendiciones de cuentas de los departamentos y sus capitales, para encontrar líneas estratégicas, programas o proyectos articulados a la RAP y su avance en el cumplimiento de propósitos regionales.

A continuación, se presenta la información mediante las tablas 2, 3 y 4, las cuales permiten visualizar los contrastes entre instrumentos de planificación:

En cuanto a la articulación entre instrumentos de planificación a escala municipal con el Plan Estratégico Regional-PER, se encuentra que en los planes

de desarrollo municipal de las ciudades capitales de Armenia y Pereira no se registra ninguna línea, programa o proyecto que refleje dicha articulación con la RAP-EC. El contraste entre plan de desarrollo municipal de Manizales y PER se presenta en la tabla 5:

De manera general, en los planes de desarrollo departamentales se encuentran líneas estratégicas relacionadas con infraestructura, desarrollo económico, gobernanza territorial y la línea social, enfocada concretamente en la educación como meta regional. Estos proyectos en su mayoría no presentan metas de producto medibles que puedan probar los avances de cumplimiento, y, cuando existen, como el caso de Risaralda, donde se busca incrementar en un 20% la implementación del plan regional de educación, no muestran en su rendición de cuentas esos alcances. Lo que se encuentra en la práctica son acercamientos entre actores e instituciones, como ocurre con el Plan regional de educación que se adoptó mediante ordenanza en los departamentos de Risaralda y Caldas. Esto permite concluir que, aunque las metas existen en el documento, no hay un seguimiento articulado entre el nivel departamental y el nivel supradepartamental.

Otra falencia que se presenta en la función de planificación de la RAP-EC es la dificultad que tiene esta de trascender del ámbito de la gerencia y/o funcionario de planeación de la RAP al nivel técnico de las secretarías de planeación departamentales. Un equipo de profesionales ha trabajado en la formulación de la

[6] Son contrastados el Plan de Desarrollo de Caldas y el Plan Estratégico Regional-PER.

Iniciativa-Subprograma Plan de desarrollo (2020-2023)	Meta articulada a la gestión de la RAP-EC dentro del Plan de desarrollo	Meta incorporada en el PER de la RAP-EC	Reporte de avances de la RAP-EC	Cumplimiento según rendición de cuentas de la gobernación del Quindío a diciembre de 2021
Adoptar el Plan Regional de Educación "Aprender a desaprender". 2019 – 2031".	Educar en, con y para el territorio (...) para impulsar el desarrollo y el bienestar.	Articular e impulsar los proyectos contenidos en el Plan de Educación Regional 2019 -2031.	Se encuentra el proyecto "Apoyo para el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa" por \$60.000.000.	No se encuentra la ordenanza que haya adoptado el Plan Regional de Educación .
Modelo de Gestión Inter – RAP.	Orientado a promover un diálogo horizontal entre la RAP-EC, RAP Central y RAP Pacífico, buscando alianzas para el desarrollo de la región cafetera	Es relacionado en el diagnóstico como Subregionalización funcional, pero no aparece en sus líneas estratégicas.	No aplica.	No se encuentran resultados de avances con respecto a otras RAP.
<b>Promover iniciativas:</b>  -Consolidación de la Plataforma logística del Eje Cafetero.  -Estudio de prefactibilidad del Tren de cercanías.  -Formulación y adopción del Plan Regional de Turismo.	Avanzar en proyectos estratégicos integradores.	<b>Eje estratégico de infraestructura:</b>  Elaborar y promover la implementación del Plan Logístico Regional de la Región RAP Eje Cafetero.	Se encuentra el proyecto denominado "Apoyo a la planificación, desarrollo y promoción de procesos y proyectos, tanques de pensamiento en logística e infraestructura" por \$300.000.000.	No se encuentran resultados de avances al respecto.

**Tabla 4.** Articulación de instrumentos de planificación a escala departamental y regional<sup>[7]</sup>

**Fuente:** Elaborado a partir de Plan de Desarrollo Departamental del Quindío, Informes RAP-EC y rendición de cuentas departamental.

visión 2032 pero estos verdaderos planificadores no son incluidos en las discusiones que lidera la RAP-EC (B. Vargas Pulgarín, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Por otra parte, cuando se revisan los planes de desarrollo de las capitales incluidas en la RAP-EC, se encuentra que solo Manizales consolida en su planificación el fortalecimiento del sistema de ciudades, direccionado a promover un transporte que abarate el costo de desplazamiento entre las ciudades y logre avances de competitividad en el sector económico. Sin embargo, lo anterior no trasciende la planeación, pues aunque se dan a conocer los avances en la ejecución de metas propuestas de la ciudad, no se relaciona ningún resultado.

En relación con la función de promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional, considerando las necesidades, característi-

cas y particularidades económicas, se encuentra en el PER de la RAP-EC la identificación departamental de apuestas productivas y se relacionan en él clústeres comunes en la región, a los que la entidad debe dirigir sus esfuerzos. En este sentido, se encuentran evidencias de un trabajo colaborativo que promueve un sector tradicional como el cultivo de café y que va dirigido a la promoción de cafés especiales. Al respecto, se muestran avances, en el fortalecimiento de la promoción del producto con acciones que buscan entre otras cosas la selección de 40 productores de cafés especiales para ser promocionados a nivel internacional.

En este sentido la RAP debe articular acciones que incluyan mayor número de beneficiarios. Así lo confirma un funcionario de planeación de la gobernación de Risaralda al manifestar desconocimiento sobre el beneficio que tienen los campesinos cafeteros de estas acciones que ejecuta la RAP-EC (B. Vargas Pulgarín, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

### Capacidades

[7] Son contrastados el Plan de Desarrollo de Quindío y el Plan Estratégico Regional-PER.

Propuestas estratégicas del Plan de desarrollo (2020-2023)	Meta articulada a la gestión de la RAP-EC	Meta incluida en el PER de la RAP-EC	Reporte de la RAP-EC	Cumplimiento según rendición de cuentas de la ciudad de Manizales a diciembre de 2021
Manizales ciudad mundial del aprendizaje.	Plan regional de educación del Eje Cafetero 'Aprender a Desaprender' para articular la temática educativa de la RAP-EC y la política pública nacional.	Articular e impulsar los proyectos contenidos en el Plan de Educación Regional 2019 -2031.	Se encuentra el proyecto "Apoyo para el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa" por \$60.000.000 para el año 2022.	No se encuentran resultados.
Integración de ciudades del sistema Eje Cafetero.	RAP-EC deberá fortalecer el sistema de ciudades del Eje Cafetero, mediante un sistema de transporte que abarate el costo de desplazamiento entre las ciudades y de un avance en la complementariedad de las economías.	Se encuentra como producto promover un sistema regional de ciudades a través de tres pilares (conectividad, coordinación y financiación).	<b>Se encuentra el proyecto:</b> "Fortalecimiento de la planeación territorial en el marco de procesos de subregionalización funcional y sistema de gobernanza entre ciudades" por \$105.000.000.	<b>Año 2021:</b> No se encuentran resultados de articulación de esta estrategia con la RAP.

Tabla 5. Articulación de instrumentos de planificación a escala municipal y regional<sup>[8]</sup>

Fuente: Elaborado a partir de Plan de Desarrollo Manizales, Informes RAP-EC y rendición de cuentas municipal.

La capacidad financiera de la entidad, aunque ha ido aumentando paulatinamente, depende exclusivamente de las transferencias de otras unidades de gobierno correspondientes, en este caso, al aporte de las entidades territoriales. Así las cosas, se infiere que, de las fuentes de financiación propuestas por la Ley 1962 de 2019, solo están aportando los cuatro departamentos miembros. No existe un aporte presupuestal del gobierno nacional ni de otras fuentes territoriales, convirtiéndose esto en un gran riesgo para la sostenibilidad de la entidad, pues llegado el caso de que los departamentos consideren no seguir haciendo el aporte, la RAP-EC no podría operar.

Del mismo comportamiento financiero de la RAP se genera un cuestionamiento: ¿de qué manera el gobierno nacional incentiva el fortalecimiento de las regiones? Se interpreta una contradicción en lo propuesto en el último Plan de Desarrollo Nacional, Pacto número XVI Por la Descentralización, que incluye el diseño de estrategias y recursos encaminados al fortalecimiento de la asociatividad y el fortalecimiento a la descentralización promovido desde la Constitución de 1991.

La Ley 1454 de 2011, y la misma ley de regiones, sostienen que la creación de las RAP y región entidad territorial va dirigida a fortalecer la descentralización y a generar capacidades, objetivo que no se cumple en la práctica, pues, aunque exista una autonomía política a nivel departamental y municipal, no existe una autonomía fiscal en los entes territoriales y menos en la RAP-EC. El comportamiento presupuestal de la RAP-EC relacionado con los gastos de funcionamiento corresponde a más de la mitad de sus gastos, en proporciones de 66% y 51% para los años 2020 y 2021, respectivamente.

Esto en contraste con un 34% y 49% correspondientes a gastos de inversión realizados para las dos vigencias. Esta inversión no discrimina la denominación de estos gastos. En este componente están incluidos la adquisición de bienes y servicios de operadores turísticos, lo que lleva a concluir hasta esta vigencia que los gastos están representados en mayor proporción para asumir gestión y articulación de la entidad, mas no ejecución de proyectos que desarrollen el PER y promuevan capacidades a los territorios.

Las capacidades administrativas van articuladas a la cantidad de recursos con los que cuenta la entidad. La incapacidad fiscal trae consigo falta de autonomía administrativa y en esta cadena de insuficiencias, nunca habrá las capacidades en el territorio para una verdadera regionalización. Mediante esta intención

[8] Son contrastados el Plan de Desarrollo de Manizales y el Plan Estratégico Regional-PER.

del gobierno nacional se han transferido competencias a las regiones para la sostenibilidad de la prestación de servicios públicos, pero sin recursos.

En relación con esta situación se tiene la proposición que hizo el gerente de la RAP-EC a la Misión de Descentralización, en cuanto a la necesidad de generar impuestos diferentes a los actuales en los territorios porque las entidades territoriales deben tener otros ingresos; también señala que las reformas tributarias en Colombia son centralistas porque de cada 100 pesos que pagan los colombianos en impuestos, 82 pesos los maneja el gobierno nacional (Agudelo, 2022)

### El papel de la RAP-EC en el Desarrollo Regional

El convenio suscrito por los gobernadores que le dio vida a la RAP-EC estableció como propósito central de este EAT garantizar los procesos de planificación supradepartamental, esto sumado al impulso y dinamización del desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico. Lo indicado se sintoniza con la atribución que se le ha dado a la figura de las regiones como actor estratégico para el desarrollo y un papel central en el ejercicio de coordinación y movilización de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad como centro de su gestión y competencia en el territorio integrado.

Lo señalado mediante el convenio de constitución como competencias de la RAP-EC se refrenda por los estatutos que fueron adoptados por la entidad administrativa, es decir, las entidades territoriales del orden departamental integradas en el EAT reconocen un ámbito competencial ceñido a actuaciones como articulador, lo cual implica que la posibilidad que tiene este EAT para asumir competencias delegadas por los departamentos que le integran se vea restringida.

Contreras y García (2021) han señalado que una de las restricciones del esquema asociativo territorial RAP Pacífico es la “limitada capacidad de gestión” (p. 17). Se encuentra situación similar para el caso de la RAP-EC; el gerente regional de la RAP-EC contó con facultad para celebrar contratos hasta por 125 salarios mínimos mensuales vigentes durante cuatro años. Esta facultad sólo se amplió por el Consejo Directivo durante la vigencia 2021 a 1,500 salarios mínimos mensuales legales vigentes mediante Acuerdo Regional No. 011. Por otro lado, la aplicación de las disposiciones normativas para la implementación de políticas de gestión institucional, es decir, la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión se ve limitada en su cumpli-

miento. Aplicar estas disposiciones requiere disponer de personal para la operación de los diferentes índices que componen cada política institucional.

En el conversatorio realizado en la Escuela Superior de Administración Pública Territorial Quindío – Risaralda, en el marco de la Maestría en Administración Pública, se suscitó una discusión alrededor de un cuestionamiento sobre cuál es la función articuladora de la RAP-EC derivada de la presentación realizada por la Asesora de Infraestructura Diana Osorio Bernal, invitada al espacio académico. En este contexto, se expresa por parte de la Personera Municipal de Santa Rosa de Cabal y Candidata a Magíster en Administración Pública, que parece ser que el papel de articulador no es suficiente o no se requiere o no se comprende de manera clara (2022).

El mismo cuestionamiento surgió durante la intervención del señor Luis Guillermo Agudelo, Gerente de la RAP-EC; en la sesión de la Asamblea Departamental del Quindío del 30 de junio de 2022. El diputado Luis Fabián Buriticá manifestó:

Noto que los logros de la Gobernación son los mismos logros de la RAP; se invisibiliza la gestión, todo lo que se socializó en la presentación es gestión, acompañamiento, apoyo a la gestión para que se cumpla el fin de un plan de desarrollo de cada uno de los gobernadores. (Asamblea Departamental del Quindío, 2022, p.3)

## Conclusiones

---

La normatividad que regula el esquema asociativo no es clara en cuanto a las competencias asignadas. En la ley de regiones y en la ley orgánica de ordenamiento territorial, no se relacionan competencias para estas entidades administrativas, sólo se remiten a las referidas en la Constitución Política colombiana, donde tampoco las definen. Esto hace que en la práctica sea difícil establecer su verdadero aporte como ente planificador supradepartamental.

Ante el panorama que relaciona el ordenamiento jurídico, por un lado, queda claro que son regiones administrativas y de planificación, tal cual su denominación, y que propenden por el desarrollo económico y social del territorio; por el otro, que deben garantizar algunos principios de la función pública y el ordenamiento territorial. Así las cosas, surgen cuestionamientos que no se dan en la práctica, en el

sentido de que, si son entidades planificadoras de orden supradepartamental, ¿se les ha dotado de competencias claras y asignación de recursos para realizar su labor? ¿Los departamentos le dan la legitimidad institucional que la reconoce como ese órgano donde se toman decisiones trascendentales para el desarrollo regional? Y, por otro lado, ¿en qué medida pueden garantizar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad cuando los recursos de todo tipo se quedan cortos para asumir la complejidad de los retos regionales que debe superar?

Por otra parte, la ley asignó múltiples funciones a esta figura que no trascienden lo aspiracional y desbordan el alcance que se atribuyó al EAT porque varias de las funciones que desarrollan a escala supradepartamental son genéricas, es decir, no son medibles, se enuncian en términos de promover, fomentar, propender e impulsar. En cuanto a la función de ejecución de proyectos de interés regional, así como la promoción del desarrollo de capacidades institucionales de las entidades territoriales, se desborda el alcance y la capacidad del EAT.

El análisis refleja escenarios de bajo reconocimiento de la figura y el papel que desempeña y no coincide con el análisis de las funciones que le son atribuidas, las cuales aún no le permiten al EAT ser considerado como un actor sustantivo para jalonar procesos de desarrollo; además, se esperan muchísimos más resultados de los que tiene capacidad para tramitar. Así las cosas, el panorama actual de la RAP-EC es un instrumento por consolidar y depende del ordenamiento jurídico en la designación de competencias diferenciadas, de la asignación de recursos y de la asunción de una visión regional en términos competitivos por parte de los gobernadores de turno.

Por otro lado, la duplicidad de competencias entre niveles de gobierno ocasionada por la normatividad que asigna dichas competencias de manera confusa hace que se presenten logros en la rendición de cuentas que generan que a los entes de control político, como es el caso de las asambleas departamentales, les quede el sinsabor de no saber si corresponden a resultados de las gobernaciones o de la RAP-EC; en este sentido, se limita el potencial de la figura regional.

Aunque la figura ofrece mucho potencial al ser repensada en términos de competencias diferenciales, el llamado a la RAP es a incentivar, dentro de las entidades territoriales, la inclusión de proyectos estratégicos que sean de interés común y trascender en su

articulación a la memoria institucional de los departamentos que es el nivel técnico, con el ánimo de guardar coherencia en los instrumentos de planificación.

De manera general, se encuentran grandes limitaciones para el reconocimiento de la región como una figura relevante en la organización territorial colombiana. En este sentido, se mantiene un tratamiento de segundo nivel a la figura de la región como posibilidad de ser reconocida al nivel de una entidad territorial y lo que ello implica en términos de autonomía y poder político.

## Referencias

- AGUDELO, L.G. (2022, 6 DE JULIO). Intervención de la RAP-EC. En: Daniel Escobar, director de la Misión de Descentralización. Taller "Descentralización desde las regiones", Pereira, Colombia. <https://shorturl.at/uMRT1>
- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL QUINDÍO (2022, 30 DE JUNIO). *Sesión Ordinaria*. (acta de la reunión). <https://shorturl.at/cNXZ1>
- BOISIER, S. (1979). ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? *Revista de la CEPAL*. No. 7, 135-170. <https://shorturl.at/lmXZ9>
- BONET, J. (2022, 12 DE JULIO). 30 años de descentralización en Colombia: balance y propuestas. *Cumbre: desafíos, tendencias y alternativas para la descentralización en Colombia*. <https://shorturl.at/ktHW1>
- CHAMORRO, L.H. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, XXVIII(4), 115-150. <https://shorturl.at/cxB05>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1991, 20 DE JULIO). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116. <https://shorturl.at/alty8>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2019, 28 DE JUNIO). *Ley 1962 por la cual se dictan normas orgánicas para fortalecer las RAP*. <https://shorturl.at/iCR14>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2011, 28 DE JUNIO). *Ley 1454 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*. Diario Oficial 52379. <https://shorturl.at/rHI01>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2015, 15 DE JULIO). *Ley 152 por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo*. Diario Oficial 41450. <https://shorturl.at/tyAIK>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1985, 8 DE OCTUBRE). *Ley 76 por la cual se dictan disposiciones sobre planificación regional*. Diario Oficial 37186. <https://shorturl.at/cgW37>
- DALLABRIDA, V., BÜTTENBENDER, P. Y COVAS, A. (2022). Estado y sociedad en la construcción de capacidades para fortalecer las prácticas de gobernanza territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 24(1), 1-25. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202219pt>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE. INFORMACIÓN 2021 PRELIMINAR. *Producto Interno bruto por departamento*. <https://shorturl.at/krsGX>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia CONPES 3803. Política para la preservación del Paisaje Cultural cafetero en Colombia*. <https://shorturl.at/jMNZ3>
- ESPEJO MARÍN C. (2003). Anotaciones en torno al concepto de región. *Nimbus*, 11-12, 67-87. <https://shorturl.at/euyNV>
- FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA (2022). *Estadísticas cafeteras*. <https://shorturl.at/jnouE>
- GAVIRIA RÍOS, M. (2020). Territorialidades en la ciudad-región Eje Cafetero, Colombia. *Territorios* (42), 1-24. <https://www.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7012>
- LÓPEZ MARTÍNEZ J D, (2021). *El proceso de regionalización en Colombia en el contexto de los acuerdos de paz firmados con las FARC* (tesis doctoral). Universidad de Alicante. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. <http://hdl.handle.net/10045/119557>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2020, 26 DE JUNIO). *Decreto 900 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1962 de 2019*. <https://shorturl.at/dmoHQ>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2019, 31 DE OCTUBRE). *Decreto 1983 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1955 de 2019*. <https://shorturl.at/xG349>
- REHREN, A., ORELLANA, A., ARENAS, F. Y HIDALGO, R. (2018). La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno. *Revista de Geografía Norte Grande*, 69, 191-209. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022018000100191>
- QUICENO, N. (2022, 2 DE JUNIO). Diálogo Académico. *Conversatorio: Visiones contemporáneas de la organización pública en Colombia, Caso Eje Cafetero*.
- SILVA, C. A. V., OSPINA-TASCÓN, J. J. (2021). Orígenes de la planeación regional en Colombia y sus retos ante el territorio del siglo XXI. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, 1-19. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200419>
- VELANDIA SILVA, C.A., FORERO MACHADO, S. A. Paisaje cultural cafetero del Tolima: una construcción social del patrimonio. *Indagare*, (8), 78-99. <https://doi.org/10.35707/indagare/808>

### Abreviaturas:

**RAP:** Región Administrativa y de Planificación definida en la Ley 1454 de 2011

**RAP-EC:** Región Administrativa y de Planificación constituida por los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima.

**EAT:** Esquema Asociativo Territorial, figuras asociativas definidas en la Ley 1454 de 2011

**PER:** Plan Estratégico Regional, instrumento de planificación de las RAP.